Les impôts

Par Charbel Nahas, économiste. www.charbelnahas.org

Définition

L'impôt est un prélèvement pécuniaire, obligatoire et définitif, opéré par l'État (pouvoir central ou pouvoirs locaux), pour financer les charges publiques en général, sans contrepartie spécifique.
Il se distingue donc des autres formes de versement qui seraient temporaires (emprunts, dépôts de garantie, versements de capitalisation, etc.) ou qui seraient attachées à une prestation définie (cotisations d'assurance maladie, services administratifs, redevances scolaires, etc.) ou dont l'accès serait facultatif et marchand (services publics).
Les revenus de l'État ne s'arrêtent pas aux revenus fiscaux que produisent les impôts, puisqu'ils comprennent en plus des cas cités, le produit des propriétés de l'État.
La limite entre l'impôt et les autres formes de prélèvements obligatoires n'est pas toujours nette et fait l'objet de débats, notamment pour les versements qui, tout en étant attachés à une prestation définie, ont un caractère obligatoire (les contributions à finalités sociales notamment) ou encore pour les services publics marchands vendus dans le cadre d'un monopole avec des surprimes (téléphonie mobile, par exemple).

Comprendre la variable

Historique

Pendant longtemps, les États ont tiré l'essentiel de leurs revenus, non pas des impôts, mais de leurs domaines. Suivant les époques et les régimes, et sur base de légitimations religieuses ou à la suite de conquêtes, les souverains détenaient différentes sortes de droits prééminents sur l'ensemble, ou du moins sur une grande partie, de la terre, et les prélèvements (souvent en nature) étaient justifiés par ce droit. On dispose d'inventaires détaillés des revenus et des dépenses des souverains et des temples de l'Égypte pharaonique et de la Mésopotamie antique. Une proportion non négligeable du territoire libanais (et encore plus dans les pays environnants) était à l'origine propriété du souverain et continue d'être cataloguée au cadastre comme terrains "amiri". Ces situations perdurent, sous des formes modernisées, dans les mini-États pétroliers où il n'y a pas, dans les faits, de fiscalité ni de distinction nette entre les caisses de l'État et celles de la personne ou de la famille du souverain.
Dans les systèmes médiévaux européens, le roi était d'abord un grand féodal et disposait d'un domaine propre, mais il devait faire face à d'autres féodaux. C'est dans ce cadre que le Trésor royal a dû, pour lever des fonds qui dépassaient les revenus de ses domaines et le produit des droits coutumiers (les droits de douane s'appellent bien "customs" en anglais), négocier avec ces féodaux. Deux moments sont restés célèbres : Jean sans Terre signant la grande charte en 1215, face aux barons et aux évêques anglais, pavant la voie au parlementarisme, et Louis XVI, convoquant, en 1789, pour faire face aux problèmes fiscaux du royaume, les États généraux qui allaient déboucher sur la Révolution française.
Pendant longtemps, les impôts ont porté la marque des droits anciens : impôts sur la terre (considérée comme source de toute richesse), impôts aux frontières (intérieures et, avec l'essor du mercantilisme, de plus en plus extérieures), taxation par le biais de monopoles (le sel par exemple, mais aussi des droits de péage et une foule de droits administrativo-corporatistes attachés à des autorisations diverses), impôts sur les personnes (découlant souvent d'anciens tributs ou procédant de la substitution à des services personnels militaires ou civils), etc.
Tout impôt constitue, en définitive, un prélèvement sur le revenu. Pourtant, l'idée d'imposer directement le revenu n'est venue que très tard et cela malgré les antécédents historiques anciens de la zakât et de la dîme, à connotation religieuse. L'impôt sur le revenu n'a été introduit en Angleterre, comme mesure provisoire et exceptionnelle, que durant les guerres napoléoniennes, et aux États-Unis, durant la guerre de Sécession. C'est seulement avec la Première Guerre mondiale que l'idée en a été effectivement admise.
Les sujets fiscaux ont partout été des sujets sensibles, voire brûlants, les efforts pratiques, théoriques et idéologiques pour justifier les prélèvements ou les occulter ont été permanents et intenses. Pourtant, les systèmes fiscaux dans chaque pays présentent une inertie remarquable et il n'y a guère de doute que la fiscalité constitue un révélateur puissant de l'état des sociétés.

Les finalités de l'impôt

L'impôt sert d'abord à apporter des recettes à l'État. À un niveau et une composition donnés des dépenses publiques, le meilleur système fiscal est celui qui nécessite le moins de frais de recouvrement et qui occasionne le moins de coûts économiques. →

On entend pourtant souvent d'autres justifications. Elles tournent généralement autour des influences secondaires que certains impôts (ou certaines exonérations d'impôts) peuvent avoir dans le sens d'encourager certains comportements ou d'en dissuader d'autres. C'est le cas des externalités positives (favoriser l'investissement, l'emploi, la recherche ou l'export) ou négatives (faire payer les pollueurs, taxer les produits nocifs pour la santé : tabac, alcool, etc.). Ces considérations sont tout à fait valides, mais elles peuvent aisément faire l'objet de manipulations de la part de groupes de pression divers ou de politiciens démagogues, ce qui conduit à installer la confusion dans les deux débats légitimes sur la fiscalité d'une part et sur les politiques sectorielles de l'autre.

Effets économiques

L'impact économique de l'impôt doit être apprécié en prenant en compte à la fois les usages que les contribuables auraient été susceptibles de faire des sommes prélevées sur eux et les usages que la puissance publique fait de ces sommes, une fois prélevées. Dans les analyses courantes, on tend à ignorer le second usage et à insister sur le premier.

Dans cet ordre d'idées, il est parfaitement exact de dire que l'impôt n'est pas un simple transfert de richesses (des contribuables aux bénéficiaires, qui sont loin d'être deux ensembles disjoints), mais qu'il induit des effets économiques secondaires.

Tout impôt finit par peser soit directement sur la rémunération des facteurs (travail, capital, terre), en la réduisant, soit indirectement sur elle, à travers les prix des biens et services, en les élevant. Si l'on considère que les marchés des facteurs et des biens sont en équilibre (voir lexique Monopoles et concurrence, *Le Commerce du Levant* mars et avril 2008), ces deux types de variation réduisent les volumes d'utilisation des facteurs et d'échange des biens et génèrent donc des pertes "secondaires" qui peuvent être considérables pour l'économie en général (si l'on pouvait appliquer un taux de 100 % d'impôt sur le revenu, il est probable que personne ne travaillerait plus).

La réponse à la question qui paie l'impôt est rarement évidente

Deux remarques s'imposent :

1) Il n'est pas dit que l'on se trouve "naturellement" en situation d'équilibre de marché ; c'est en particulier vrai des cas d'externalité ou d'imperfection conjoncturelle ou structurelle des marchés des facteurs ou des biens ; les déséquilibres persistants sont un signe à ce niveau.

2) Les pertes économiques dépendent directement de l'élasticité des facteurs ou des biens taxés ; si elle est faible, voire nulle, il n'y a aucun "mal" à les imposer, c'est en particulier le cas de la terre, dont l'offre est absolument inélastique, seul le prix variera.

Hormis ces deux séries de considérations, qui recouvrent une vaste majorité des cas réels, la théorie dit que l'impôt le moins nocif économiquement est l'impôt forfaitaire (un montant fixe par tête) ou l'impôt surprise. Dans l'un et l'autre cas, le comportement des individus, à la marge, ne serait pas affecté.

Effets sociaux

La réponse à la question "Qui paie l'impôt ?" est rarement évidente et celle à la question plus générale "À qui profitent les finances publiques ?" l'est encore moins. On entend souvent que l'impôt sur la consommation est injuste, qu'il faut taxer les profits des sociétés… et en contrepartie que les cotisations sont à la charge des patrons et que les produits et services de base sont exonérés. Pour y voir plus clair, il faut garder deux idées simples présentes à l'esprit :

1) Toute personne qui subit un prélèvement cherche à en transférer la charge, en totalité si possible, sur autrui, à travers les effets de prix. Le succès dépend des rapports de force ou, en termes techniques, des élasticités respectives de l'offre et de la demande : un salarié lié dans une grille de salaires ne pourra pas aussi facilement qu'un commerçant répercuter le surplus d'impôt sur ses clients, son employeur en l'occurrence. C'est cette comparaison qui détermine qui paie réellement l'impôt et non pas la définition formelle de la partie sur qui incombe la charge vis-à-vis du fisc. En cas de forte rigidité des salaires et de faiblesse de leur part dans le PIB, un impôt, même progressif sur les salaires, peut être plus injuste que la TVA.

2) Chaque fois que l'État intervient dans la fourniture d'un service auquel la production privée participe par une offre parallèle ou qu'elle consomme comme intrant : éducation, santé, routes, énergie, télécoms, etc., l'impact social des finances publiques doit intégrer recettes et dépenses : financer le ministère de la Santé par l'impôt en faisant payer les salariés pour la branche maladie de la CNSS aboutit à les taxer deux fois, exonérer l'éducation et la santé de la TVA, alors que l'État entretient les écoles et l'université publiques et construit des hôpitaux publics revient à subventionner les établissements privés, donner plus longuement une électricité subventionnée aux zones "touristiques" revient à faire subventionner par le reste de la population les entreprises installées dans cette zone…

Effets politiques

Il faut que le "sens civique" soit (très) développé pour que l'impôt soit accepté par ceux qui le subissent. Ce n'est pas pour rien que les gouvernements, plutôt que d'établir des contributions directement identifiables, préfèrent recourir à la taxation indirecte, voire à des formes plus ou moins subtiles de confiscation dont notamment l'inflation, le seigneuriage qui passait autrefois par la manipulation de la teneur en métal fin des pièces de monnaie et qui passe de nos jours par la création monétaire, mais aussi le blocage des loyers comme substitut à une politique du logement… jusqu'à l'épuisement de réserves non renouvelables ou l'accumulation de dettes (ce qui signifie des impôts pour les générations futures).

Tout impôt constitue un prélèvement sur le revenu, pourtant l'idée d'imposer le revenu a émergé très tard

Il suffit pour montrer la centralité de l'impôt dans l'élaboration de la notion de citoyen et l'assainissement des débats publics, de rappeler que la "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789" a alloué trois articles sur 17 en tout à ce sujet :

Article 13 – Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés.

Article 14 – Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Article 15 – La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. ➔

La variable au Liban

La doctrine fiscale

Au Liban, la culture fiscale reste rudimentaire et les questions fiscales sont peu débattues. Il existe pourtant dans les faits une thèse dominante qui pousse à centrer la pression fiscale sur la consommation ; elle s'appuie sur deux justifications qui ne sont pas toujours faciles à concilier :

1) Un argument pragmatique : il est plus facile de taxer en augmentant les prix (douane, TVA, monopole des télécoms, etc.) qu'en forçant à des déclarations fiscales basées sur les comptes des ménages ou des entreprises, ou sur des évaluations et des enregistrements réguliers.

2) Un argument de fond : le Liban est un "pays d'émigration" et de "tourisme", la dépense domestique est plus importante que le PIB, donc autant la taxer et exonérer les revenus, surtout ceux en provenance de l'étranger.

Le problème avec cette approche est qu'elle participe sérieusement à la pérennisation de la situation dont elle prétend tirer sa justification : en élevant les prix domestiques, on défavorise la production (ce sont les salariés permanents et les sociétés de capitaux qui sont taxés, alors que les formes plus primitives sont pratiquement exonérées) et on encourage en même temps l'émigration et l'attraction des flux de capitaux (en exonérant, voire en subventionnant le foncier et l'immobilier) pour financer les déficits externes[1].

La réalité fiscale

L'histoire récente du système fiscal au Liban est instructive.

La réalité fiscale libanaise porte d'abord, globalement, la marque d'une indéniable inertie, en dépit de débats politiques houleux et de la détérioration grave des finances publiques sur la période de dix ans, entre 1997 et 2006 : les recettes fiscales ne sont finalement passées que de 11,3 % du PIB à 13,9 %, avec un maximum ponctuel de 15,8 % en 2004.

On peut reconnaître quatre phases sur la période et, fait assez remarquable, elles ne correspondent pas aux changements d'équipes politiques ni aux alternances du discours politique :

1) Entre 1997 et 1999, la pression fiscale s'est accrue. L'année 1999 a vu en particulier une refonte des grilles des impôts sur le revenu et une augmentation des impôts sur la consommation, comme traduction partielle du programme de correction financière (consulter à ce propos les documents d'époque : http://www.charbelnahas.org/spip.php?article31).

2) En 2000 et 2001, un relâchement fiscal très net a eu lieu. Le projet de la TVA a été retiré du Parlement et les tarifs douaniers réduits (ainsi que les cotisations à la CNSS).

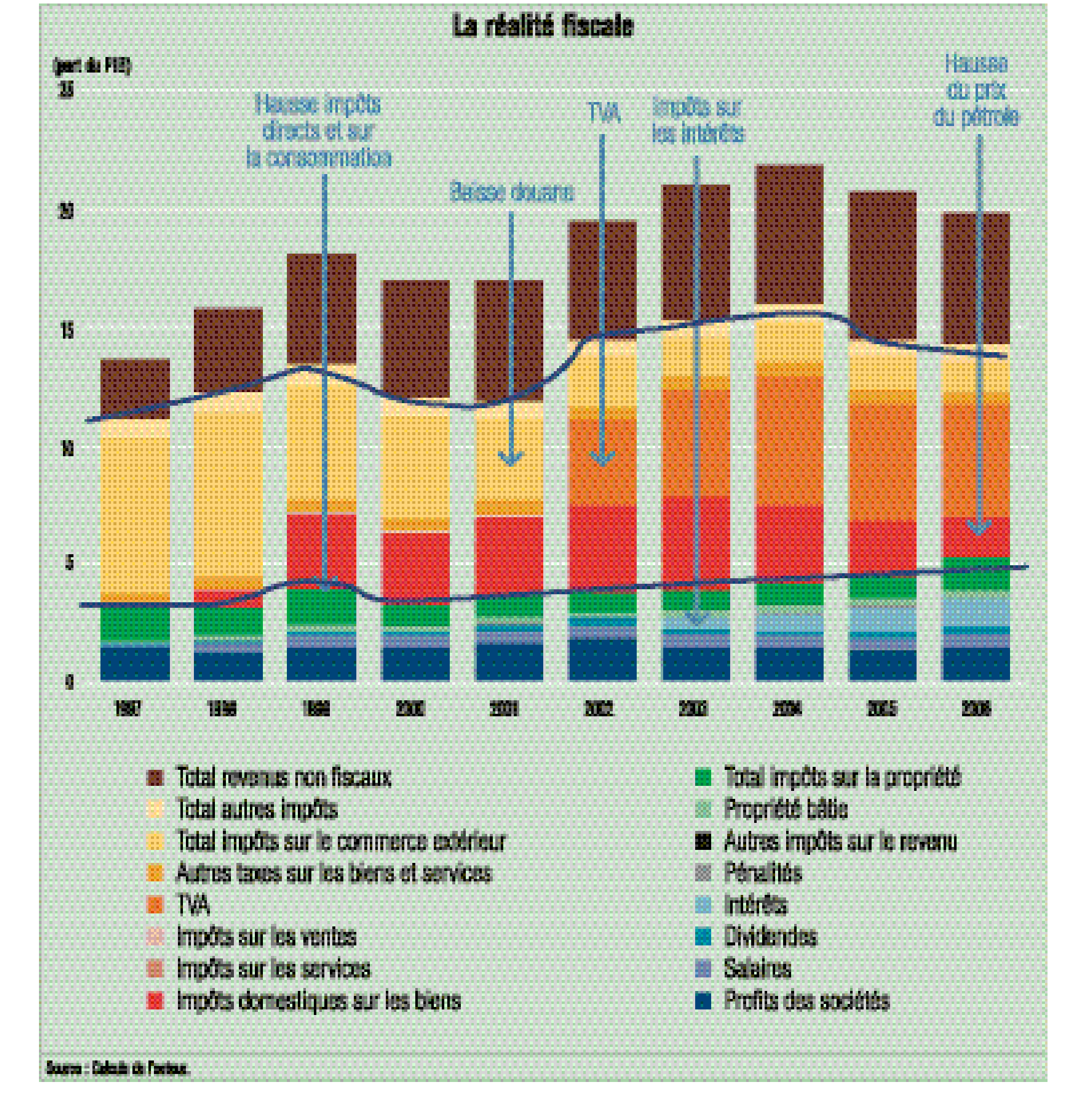
3) 2002 est une année de rupture, la pression fiscale passe un palier et continue de s'accentuer jusqu'en 2004 : la TVA est (ré)introduite de même que l'imposition des revenus d'intérêt (supprimés en 1994) par les mêmes équipes qui s'y étaient violemment opposées trois ans plus tôt. C'est la réaction à la crise financière de 2001-2002.

4) En dépit des annonces, 2005 et 2006 voient une baisse de la pression fiscale du fait de la hausse des prix du pétrole et du maintien, à peu de choses près, des prix de vente des carburants, ce qui a laminé la marge de taxation.

Pendant ce temps, les revenus non fiscaux (essentiellement les recettes des télécommunications) sont passés de 2,5 % à près de 6 % du PIB.

Les principales caractéristiques de la fiscalité libanaise sont les suivantes :

• Comme dans la plupart des pays sous-développés, la part →



Récapitulatif des recettes fiscales de 1997 à 2006 (statistiques du ministère des Finances)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB (en milliards LL)	24,008	25,553	25,448	25,014	25,548	27,706	29,991	32,815	34,382	35,589
(en millions LL)										
Profits des sociétés	311,411	282,369	324,861	323,708	380,230	481,812	396,571	417,744	411,167	453,525
Salariés	33,042	90,989	135,515	116,248	132,258	136,856	173,498	160,228	177,398	198,098
Dividendes	19,320	30,796	59,599	55,686	87,195	97,049	50,750	79,102	97,450	100,595
Intérêts							144,877	228,712	339,940	417,183
Pénalités	1,087	9,368	4,724	1,495	25,283	8,679	14,852	19,028	17,618	12,998
Autres impôts sur le revenu	735	640	2597	1929	958	2184	2,663	3,088	2,956	1,871
Total impôts sur le revenu	**365,595**	**414,162**	**527,296**	**499,066**	**625,924**	**726,580**	**783,211**	**907,902**	**1,046,529**	**1,184,270**
Propriété bâtie	24,535	43,811	64,195	45,245	52,802	65,228	81,599	105,554	89,818	94,297
Sucession	43835	27758	51154	38795	37531	34418	36783	38354	34142	203423
Droits sur transactions foncières	290,512	287,415	322,839	190,251	183,153	200,142	202,843	260,843	291,242	281,733
Total impôts sur la propriété	**358,882**	**358,984**	**438,188**	**274,291**	**273,486**	**299,789**	**321,236**	**404,751**	**415,202**	**579,453**
Carburants	259	71,894	448,191	423,296	471,782	702,693	818,783	644,421	361,849	230,284
Tabac	9	22,923	96,663	79,942	111,111	166,055	184,582	196,713	189,296	161,972
Ciment	15,712	32,879	42,195	46,953	47,457	3,947	23	24	2	1
Voitures		32,347	188,532	180,893	190,307	150,778	160,831	241,176	231,033	216,544
Impôts domestiques sur les biens	24,717	170,324	788,214	742,662	835,584	1,031,208	1,170,113	1,089,268	789,179	615,053
Bénéfices des monopoles publics	78,310	35,409	10,008	3	60	413	58	5,032	66	58
Impôts sur les services	8,171	8,709	9,807	8,379	8,863	5,399	4,828	4,011	6,589	7,585
Impôts sur les ventes	0	14,855	20,318	22,714	21,126	7,781	2,883	2,824	1,896	1,012
TVA	0	0	0	0	0	992,815	1,360,997	1,763,198	1,693,514	1,660,165
Enregistrement des véhicules	72,852	80,547	85,508	72,267	83,679	81,005	91,595	109,454	107,656	109,134
Taxe de départ	41,103	49,307	49,324	55,126	62,049	63,201	71,455	82,498	83,212	64,364
Autres taxes sur les biens et services	115,968	132,350	137,375	130,099	148,729	146,982	165,707	193,979	191,953	174,636
Total impôts sur les biens et services	**227,166**	**361,647**	**965,722**	**903,857**	**1,014,362**	**2,184,598**	**2,704,586**	**3,058,312**	**2,683,197**	**2,458,509**
Total impôts sur le commerce extérieur	**1,567,682**	**1,767,768**	**1,230,245**	**1,066,121**	**856,481**	**595,567**	**475,405**	**529,634**	**480,966**	**461,131**
Total autres impôts	**193,900**	**210,290**	**217,647**	**190,866**	**191,055**	**188,717**	**217,457**	**268,148**	**241,143**	**259,411**
Total revenus fiscaux	**2,713,225**	**3,112,851**	**3,379,098**	**2,934,201**	**2,961,308**	**3,995,251**	**4,501,895**	**5,168,747**	**4,867,037**	**4,942,774**
Total revenus non fiscaux	**602,475**	**906,618**	**1,178,681**	**1,237,706**	**1,298,687**	**1,390,154**	**1,716,732**	**1,906,521**	**2,144,785**	**1,945,425**
Total revenus	**4,103,998**	**4,654,483**	**5,012,601**	**4,683,875**	**4,645,583**	**5,830,232**	**6,654,486**	**7,478,927**	**7,372,524**	**7,315,926**

des impôts directs est restée faible, bien qu'elle soit passée du quart au tiers des recettes fiscales[2].

• Les impôts sur le revenu et la propriété pèsent près de 4,5 % du PIB. Ils portent pour l'essentiel sur les profits des sociétés et les distributions de dividendes (1,6 % du PIB), les intérêts sur dépôts bancaires (1,2 %), les transactions foncières et les successions (0,9 %), les revenus locatifs (considérés à tort comme des impôts sur la propriété et qui représentent 0,3 %) et, enfin, les salaires (0,6 % d'impôts prélevés à la source auxquels il faudrait ajouter les contributions obligatoires à la CNSS et autres caisses pour 2,8 % qui n'apparaissent pas dans les recettes de l'État). Le facteur capital supporte donc 4 % du PIB en prélèvements pour une rémunération de près de 60 % du PIB (soit un taux de 6,7 %), alors que le facteur travail supporte 3,4 % du PIB pour une rémunération de près de 40 % du PIB (soit un taux de 8,5 %). En fait, seuls les salaires permanents sont taxés ; leur part dans le PIB, prestations sociales comprises, ne dépassant pas 23 %, le taux de prélèvement qui leur est appliqué s'élève en fait à près de 15 %. Il y a là une distorsion grave qui limite l'emploi et la croissance.

• Les impôts sur la consommation pèsent près de 11 % du PIB (tombés à 8,2 % du fait de l'effet pétrole). Ils ont subi deux transformations : l'introduction de la TVA qui en a augmenté la recette globale de 2,5 % du PIB, et une série de reclassements entre TVA, douanes et impôts domestiques qui brouillent la lecture comparative. À ce stade, la TVA (dont le gros des recettes provient des importations, tout comme la douane) apporte près de 5 % du PIB, c'est le plus gros poste de recettes, presque à égalité avec les revenus non fiscaux. Il faut y ajouter les recettes des douanes (1,5 % du PIB ou encore 4 % des importations) et les impôts sur la consommation domestique qui regroupent les accises (carburants, tabac, boissons, ciment) ainsi que les taxes sur les véhicules (mécanique et enregistrement) et les taxes sur les départs, l'ensemble représentant un montant presque équivalent à la TVA (4,5 %) en début de période, il a depuis baissé de moitié (près de 2,2 %). C

(1) Pour une discussion de ce sujet, voir Charbel Nahas : "Un programme socio-économique pour le Liban", LCPS, 2006.
(2) Voir Ghassan Dibeh : "L'impact social des politiques fiscales et monétaires dans le Liban d'après-guerre", in Social Policies Studies Series 7, pp. 55-80. ESCWA-UN publications, 2003 (en arabe) qui démontre le caractère globalement régressif du système fiscal libanais.